

Rygterne om FN's truende død er stærkt overdrevne

Fejerskov, Adam Moe

Publication date:
2015

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Fejerskov, A. M. (2015, dec. 20). Rygterne om FN's truende død er stærkt overdrevne.
<http://baggrund.com/rygterne-om-fns-truende-dod-er-staerkt-overdrevne/>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Rygterne om FN's truende død er stærkt overdrevne

Adam Moe
Fejerskov

/

20. december 2015



FOKUS: DET ANDET FN FN er meget andet end 15 statsrepræsentanter i en mahognibeklædt sal. Dét FN, der viser sig, når Sikkerhedsrådet tages ud af ligningen, er et FN, der konstant bevæger verden omkring os. Det er dét FN, der fordeler havbundene i arktis, freder oldtidsminder, opstiller flygtningelejre og fungerer som statsmagt i lande i transition. Derfor har vi bedt forskere og FN-eksperter undersøge, hvordan FN har imødekommet 70 år globale udfordringer.

De nye verdensmål fra 2015 vil være en af de største udfordringer i FN's levetid. Men historien, om hvordan disse nye verdensmål blev forhandlet og vedtaget, viser, hvorfor FN på andre kanter end den hårde sikkerheds-dimension ikke er ved at grave sin egen grav.

FN er i krise. Sådan lyder den ofte gentagede kritik til at beskrive organisationens vanskeligheder med at opbløde og

reformere specielt Sikkerhedsrådet, hvis politiske dødvande har efterladt et delvist handlingslammet FN over det sidste årti og mere til. Krisen beskrives bredt som omhandlende alt fra den centrale legitimitet og handling (altså manglen på samme) til kommunikation og argumentet om at det er selve fortællingen om FN den er gal med.

Men FN er mere end Sikkerhedsrådet og snævre nationale sikkerheds- og forsvarsinteresser. Det illustrerede den netop overståede 70. Generalforsamling i New York godt. Inden den generelle debat blev sat i gang med sine forudsigelige taler om suverænitet og sikkerhed, blev de foregående tre dage brugt på at vedtage et nyt sæt verdensmål, ledt an af Skandinaviens første præsident for Generalforsamlingen, Mogens Lykketoft. Frem mod 2030 skal disse mål være retningsgivende for det globale arbejde med at skabe økonomisk og social udvikling i verden, mindske ulighed i og imellem lande, bekæmpe sult, sikre ligestilling, og mange andre ambitiøse mål. Euforien over vedtagelsen af 17 exceptionelt ambitiøse mål ville ingen ende tage, og selv Paven var fuld af lovprisende ord da han ekstraordinært talte til samlingen af statsoverhoveder.

Krisen snakken forstummer altså til en hvis grad, når vi vender blikket mod den del af FN der beskæftiger sig med udviklingssamarbejde og bæredygtighed. Historien om hvordan disse nye verdensmål blev forhandlet og vedtaget illustrerer godt, præcis hvorfor FN på andre kanter end den hårde sikkerhedsdimension ikke er ved at grave sin egen grav, tværtimod. Før vi kan forstå, hvordan denne proces illustrerer FN's stigende legitimitet, er vi dog nødt til kort at kigge mod centrale ændringer i de global politiske og økonomiske forhold.

Den ændrede internationale kontekst

Det traditionelle udviklingssamarbejde havde sin start ikke lang tid efter FN's oprettelse i 1945. Op gennem 1950'erne og 60'erne, i forlængelse af Marshallplanens grundlæggende ideer om økonomisk udvikling, begyndte en række lande at igangsætte samarbejde med mindre udviklede lande i Syd, hvoraf mange var tidligere kolonier. Det gjaldt blandt andet Storbritannien, Frankrig, Sverige og snart efter Danmark.

I årtier derefter fungerede udviklingssamarbejdet i høj grad som bilaterale relationer mellem rige donorlande på den ene side og fattige modtagerlande på den anden, krydret med en smule multilateralt samarbejde. Det var tydeligt, hvem der havde penge at give af, og hvem, der havde brug for dem; de fattigste mennesker boede i de fattigste lande (modsat i dag, hvor langt størstedelen af verdens fattigste mennesker bor i mellemindkomstlande).

Skiftende sæt af ideer og politiske holdninger prægede naturligt nok samarbejdet. Fra tidlige ideer om modernisering og direkte overførsel af teknik og materialer til udviklingslandene. Videre til de såkaldte Bretton Woods institutioners (Verdensbanken og den Internationale Valutafond (IMF)) liberaliseringsdagsordener op gennem 80'erne og 90'erne, og endeligt til FN's stigende indflydelse efter murens fald, hvor ideer om menneskerettigheder og frihed blomstrede. På trods af sådanne skift var alt i det store hele 'godt' og relativt stabilt set med institutionelle briller.

Men noget skete i takt med, at vi trådte ind i et nyt årtusinde. Tidligere, relativt begrænsede økonomier, om end i befolkningstal store lande, begyndte en rejse mod den internationale politiske og økonomiske himmel. Det startede naturligvis, i første omgang, med de asiatiske tigre, men endte med, at Kina, Indien og Brasilien ledte an i et godstog af økonomisk vækst, og snart efter fulgte lande som Sydafrika, Vietnam, Indonesien og Nigeria.

I dag er flere af disse økonomier ved at sætte tempoet ned (rigtig slemt står det til i Brasilien der oplever negativ vækst i disse år), men deres politiske ambitioner har aldrig været højere. De har alle sammen det til fælles at ingen af dem bryder sig om de institutioner der hidtil har været med til at regulere internationale økonomiske og politiske spørgsmål som OECD, Verdensbanken og IMF. Det er ved denne fundamentale stillen spørgsmålstejn ved de eksisterende magtfulde institutioner at vi kan vende tilbage til historien om hvordan FN er nået frem til vedtagelsen af de nye ambitiøse verdensmål, der skal nås inden 2030.

De gamle årtusindemål eller hvor slemt det engang stod til i FN

Forud for de nye verdensmål går et andet sæt FN-mål, 'Millennium Development Goals' (eller bare MDG'erne), der fra 2000 til 2015 forsøgte at udstikke den globale retning for arbejdet med at bekæmpe fattigdom og udvide adgangen til uddannelse og sundhed for alle mennesker. Målene byggede på FN's smukke Årtusinde-erklæring, der i et eventyragtigt sprog taler om menneskehedens kollektive ansvar for at udrydde fattigdom, ufred og uretfærdighed.

Der var ikke meget, der tydede på, at MDG'erne var i en anderledes liga end så mange tidligere FN-aftaler, der efter et år er glemt af alle andre end verdensorganisationen selv – og som ikke har megen indflydelse på, hvad der foregår i den virkelige verden, væk fra diplomaternes bonede gulve. Fra et par stille første år skete der dog noget efter, at verdens ledere havde mødtes igen i 2005 og besluttet, at nu skulle der lægges en indsats i at forfølge målene.

De næste ti år skulle vise sig at være en ret så utrolig historie, om hvordan MDG'erne stod som pejlemærker for regeringer verden over, når der skulle udvikles politik, og var i stand til at fastholde momentum i det internationale udviklingssamarbejde. I lyset af, hvor mange internationale aftaler, der er væk og glemt et år efter deres vedtagelse, var dette en imponerende præstation.

MDG'ernes succes har altså først og fremmest været at fastholde momentum om et sæt målelige ambitioner omhandlende fattigdomsudryddelse, uddannelse, sundhed, ligestilling og bæredygtighed. De reelle fremskridt som målene har medført har i bedste fald været ujævne på tværs af både de forskellige mål og geografiske regioner. Langt størstedelen af Asien og Latinamerika har opnået gode resultater, primært drevet af en betydelig økonomisk vækst, mens Afrika syd for Sahara og Oceanien har været stort set blottet for store fremskridt. For de overordnede mål er dem omkring udryddelsen af ekstrem fattigdom, adgang til rent drikkevand, og ligestilling mellem kønnene i uddannelse tæt på at blive opfyldt, mens de fleste andre mål for uddannelse og sundhed ikke er blevet opfyldt.

På trods af deres relative succes, havde målene en række forhold, som gjorde dem dybt problematiske og som let kunne have undermineret FN's globale rolle – og det er der vi skal hen med alt det her. Der var nemlig først og fremmest ikke meget kollektivt over tilblivelsen af MDG'erne, der basalt set blev udviklet i kælderen under FN's hovedkvarter i New York af en omsluttet gruppe hvide mænd i jakkesæt, uden nogen nævneværdig indflydelse fra resten af verden. Det betød, ikke overraskende, at målene kom til at bygge på og repræsentere en snæver og enormt reduktionistisk forståelse af hvad udviklingssamarbejde er, og hvad der kræves for at opnå økonomisk og miljømæssig bæredygtig vækst og socialfremgang, noget de er blevet kritiseret heftigt for siden deres tilblivelse. Den der med at glemme at spørge de lande, det her vil have de største konsekvenser for, nemlig udviklingslandene, hvad de selv synes kunne være vigtigt at prioritere, var ikke ligefrem med til at højne målenes eller FN's legitimitet og popularitet.

De nye mål og begyndelsen på et nyt narrativ

Trods betydelige fremskridt i MDG'ernes levetid fra begyndelsen af det nye årtusinde til i dag, betyder alvorlige huller i de regionale forbedringer, at verden stadig står overfor voldsomme udfordringer. Den sidste FN-rapport om fremskridtene på MDG'erne (fra 2014) fortæller historien godt: manglende ligestilling fortsætter og kvinder er fortsat markant dårligere repræsenteret på arbejdsmarkedet og i offentlige og private beslutningsprocesser; den økonomiske afstand mellem rige og fattige husholdninger, og mellem by- og landområder bliver stadig større; klimændringer og miljøforringelser undergraver fortsat væsentlige fremskridt, og eksempelvis mere end 40 procent af verdens befolkning har ikke ordentlig adgang til rent vand; konflikter er fortsat den største trussel mod menneskehedens udvikling, og i 2014 var mere end 60 millioner mennesker tvunget til at forlade deres hjem (det højest registrerede niveau siden 2. Verdenskrig), og halvdelen af de globale flygtninge er børn; og endeligt så lever mere end 800 millioner mennesker stadig i ekstrem fattigdom. Alle disse bekymrende omstændigheder er ikke blot af global karakter, de kan mærkes lokalt på den ene eller den anden måde i alle verdens lande.

Med MDG'ernes udløb i år var der således ingen tvivl om, at et nyt sæt mål skulle tage deres plads og drive arbejdet med at ændre disse forfærdelige omstændigheder fremad. Historien om de gamle mål var nødvendig at fortælle for, at vi kan forstå præcis hvor stor en forskel der er mellem tilblivelsen af disse og så de nye mål, netop vedtaget i New York, og hvilke betydninger, det har for fortællingen om det nuværende FN. Husk på, at selvom tilblivelsen af målene foregik i en tid hvor mange af vækstlokomotiverne og de nye globale magter endnu ikke for alvor var trådt frem på den internationale politiske scene, så har arbejdet med at opnå dem været stærkt præget af de ændrede globale økonomiske og politiske forhold.

Der var derfor i sandhed også lagt op til at der skulle andre boller på suppen, når de nye mål skulle udvikles – en proces, der formelt begyndte sidste år. Det var aldrig en reel mulighed, at de rigeste lande kunne gå bag om ryggen på udviklingslandene og få vedtaget et sæt mål, der ikke afspejler deres prioriteter og indflydelse. I modsætning til MDG'ernes tilblivelse, i et lukket rum uden kontakt til resten af verden, har processen omkring de netop vedtagne mål været en demokratisk og yderst inkluderende proces, hvor ikke kun udviklingslandene har haft en markant større indflydelse end tidligere, men hvor også interessenter fra civilsamfundet og den private sektor har haft en væsentlig rolle at spille. 'Verdens mest demokratiske forhandlingsproces' er det blevet kaldt, og resultatet taler da også sit tydelige sprog om, at alle har haft noget at byde ind med.

FN's Generalforsamling vedtog således i slutningen af september en overordentligt ambitiøs ramme på 17 mål og 169 undermål, som dækker sociale, økonomiske og miljømæssige dimensioner, og som kræver hidtil usete forbedringer i menneskelig velfærd og i beskyttelsen af de miljømæssige behov for nuværende og kommende generationer. 'Sustainable Development Goals' kaldes de i FN, men i Danmark refererer vi til dem som verdensmålene, hvilket meget godt illustrerer at der her er at gøre med mål som lige såvel gælder Storbritannien som Somalia.

De nye verdensmåls stærke ideer om universalitet, holdt op mod vores viden om verdens udvikling i de seneste årtier, bør få os til at genoverveje centrale ideer om globalt samarbejde. Det efterlader i støvet ellers relativt stabile ideer om ansvar, om hvem der har brug for hjælp og hvem der skal levere den hjælp, om forholdet mellem hvem der regulerer og hvem der reguleres og derved også mellem hvad der er offentligt og private, og endeligt hvem der er udviklet og hvem der er i udvikling. Det betyder ikke, at alle lande forventes at bidrage ligeligt til at løse globale problemer i fremtiden, eller at vi alle bør nyde lige godt af de sparsomme midler tilsidesat til dette, men det fremkalder den vigtige forestilling om kollektivet, at vi er sammen om at skabe en verden alle kan leve i.

Op af graven og ud i lyset

Denne evne til at fremkalde storslåede ideer om menneskehedens sammenhold, og vores fælles ansvar for hinanden og planeten, kan meget vel være med til at genoplive det FN, der øjensynligt ikke er faldet helt ned i graven endnu. Processen og resultatet, som jeg har fortalt om her, vidner i høj grad om at der nye tider på vej i FN samarbejdet, i hvert fald på de områder der har med socialt og økonomisk bæredygtig udvikling at gøre. Netop her er der brug for et stærkt FN, for det er også her vi tydeligst kan observere mødet mellem nye og gamle magter.

Og så er det her at dette møde i allerhøjeste grad fungerer på mest lige kår. OECD, Verdensbanken, og IMF har længe været blandt de væsentligste mellemstatslige organisationer, men ingen af dem har i tilstrækkelig grad formået at omstille sig til en verden, hvor magten ikke længere er koncentreret i Nord. Det har sendt alle tre organisationer ud i relativt væsentlige legitimitetskriser, og samtidigt båret FN frem som det eneste forum der anerkender og i tilstrækkelig grad afspejler nye politiske og økonomiske magtforhold.

Vedtagelsen af de nye Verdensmål var afslutningen på begyndelsen på en lang rejse, der forhåbentlig ender med en mere økonomisk og socialt lige og bæredygtig planet i 2030, hvor ekstrem fattigdom blot er en saga. De nye verdensmål vil være en af de største udfordringer i FN's levetid og manglen på reel fremgang kan meget vel vise sig at være FN's endeligt på det store og vigtige udviklingsområde, der lige nu er der, hvor FN rent faktisk kan være med

til at gøre en forskel ude i verden. Lad os håbe at fremskridt på disse områder kan vise vejen ud af mørket og ind i lyset for resten af FN også.

Adam Moe Fejerskov er ph.d.-studerende med fokus på global regulering ved Dansk Institut for Internationale Studier.